



Tielaitos

Risto Murto

Tienpidon pitkän aikavälin suunnittelu Suomessa ja Ruotsissa

**Tielaitoksen
selvityksiä**

32/1995

Helsinki 1995

**S11 Tienpidon
yhteiskunnalliset
vaikutukset
-projekti**

Tielaitoksen selvityksiä
32/1995

Risto Murto

Tienpidon pitkän aikavälin suunnittelu Suomessa ja Ruotsissa

Tielaitos
S11 Tienpidon yhteiskunnalliset
vaikutukset -projekti

Helsinki 1995

ISSN 0788-3722
ISBN 951-726-076-8
TIEL 3200309
Painatuskeskus Oy
Helsinki 1995

Julkaisun kustannus ja myynti:
Tielaitos, hallinnon palvelukeskus,
painotuotepalvelut
Telefax (90) 1487 2652

Joutsenmerkin arvoinen paperi

Tielaitos
Opastinsilta 12 A
PL 33
00521 HELSINKI
Puh. vaihde (90) 148 721

Tiivistelmä

Tienpidon pitkän aikavälin suunnittelu on kehittynyt merkittävästi Suomen ja Ruotsin tielaitoksissa 1980-luvun alun jälkeen. Suunnittelu on muuttunut tienrakennushankkeiden listaamisesta tienpidon kokonaisvaltaiseksi tarkasteluksi, jolloin myös kunnossapito ja hoito ovat osa suunnitelmaa.

Tässä tutkimuksessa on vertailtu tienpidon pitkän aikavälin suunnittelua Suomen ja Ruotsin tielaitoksissa. Kumpikin laitos on vuoden 1994 aikana saanut valmiiksi ehdotuksensa tienpidon kymmenvuotissuunnitelmaksi. Tutkimuksessa on luotu katsaus tienpidon pitkän aikavälin suunnittelun historiaan, suunnitteluprosessin kehittymiseen ja tie- ja liikennepoliittikan poliittiseen ohjaukseen.

Merkittävin ero on tienpidon suunnittelun poliittisessa ohjauksessa. Ruotsissa maan hallitus on määrännyt tielaitoksen laatimaan pitkän aikavälin suunnitelman ja hallitus ja valtiopäivät ovat myös tehneet poliittisen päätöksen suunnitelmasta. Suomessa aloite suunnitelman tekemiseksi on tullut tielaitokselta itseltään ja päätökset on tehty liikenneministeriössä. Hallitus tai eduskunta eivät Suomessa ole ottaneet kantaa tielaitoksen pitkän aikavälin suunnitelmiin.

Abstract

Finnish and Swedish road transportation planning have faced remarkable changes since the beginning of 1980's. Planning has developed from prioritization of road investments towards total evaluation of all road agency activities.

This study gives an idea on the differences between Finnish and Swedish transportation planning as well as it provides an outlook on the planning history and process along with political guidance in both countries. A ten-year transportation plan was finished in both countries in 1994.

In Sweden there seems to be more political guidance than in Finland. In Sweden government has initiated preparation of the plan and government and parliament have made several political decisions during the planning process. In Finland the road agency (FinnRA) has itself initiated the planning process and all the decisions have been made by the Ministry of Transport. Finnish government or parliament have not discussed the plans prepared by FinnRA.

Alkusanat

"Tienpidon yhteiskunnalliset vaikutukset" on tielaitoksen tutkimusohjelma, joka tuottaa tietoa tie- ja liikennepolitiikan päätöksentekijöille. Tässä tutkimuksessa on vertailtu tienpidon pitkän aikavälin suunnittelua Suomessa ja Ruotsissa. Mielenkiintoisin havainto on poliittisen ohjauksen erilaisuus näissä maissa. Ruotsissa tienpidon suunnittelmista keskustellaan huomattavasti korkeammalla poliittisella tasolla kuin Suomessa. Mistä erot johtuvat? Vaikuttaako poliittisen keskustelun vähäisyys Suomessa suunnitelmien ja toteutetun infrastruktuurin laatuun? Tulisiko tienpidon ja liikenneverkon suunnittelun "profiilia" Suomessa nostaa? Näistä asioista Suomessa olisi syytä käydä keskustelua.

Selvityksen on laatinut diplomi-insinööri Risto Murto Tukholman teknillisestä korkeakoulusta (Kungliga Tekniska Högskolan). Eeva Linkama Ruotsin tielaitoksesta on ystävällisesti kommentoinut raportin käsikirjoitusta. Tutkija vastaa raportissa esitetyistä havainnoista ja johtopäätöksistä.

Helsingissä huhtikuussa 1995

Juha Parantainen

Tienpidon yhteiskunnalliset vaikutukset -tutkimusohjelma

Sisältö

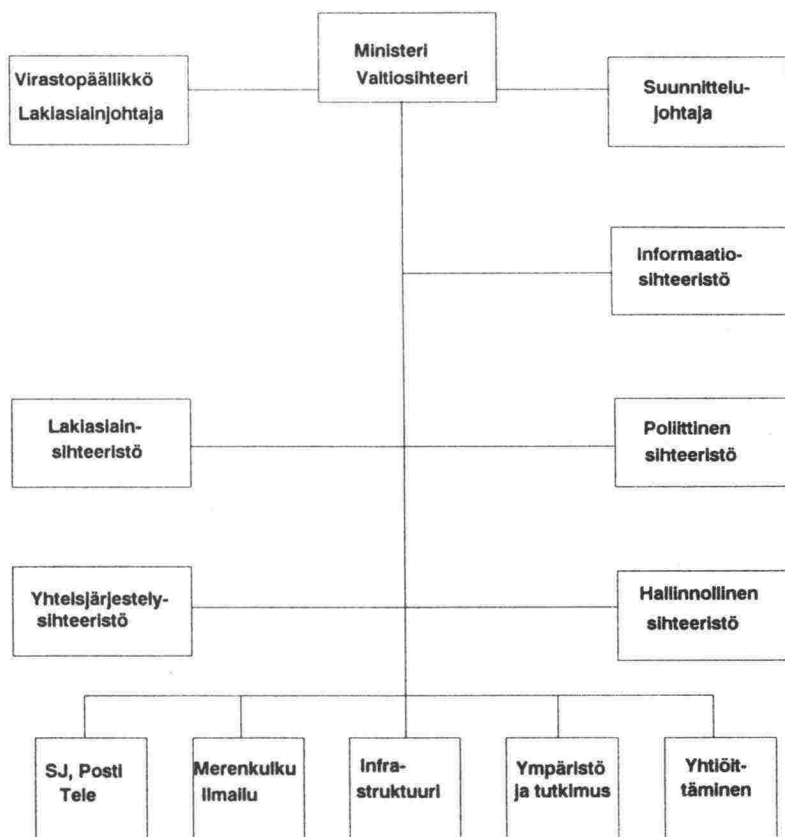
1 TIENPIDON PITKÄN AIKAVÄLIN SUUNNITTELU RUOTSISSA	9
1.1 Suunnittelun organisointi	9
1.2 Pitkän aikavälin suunnittelun historia	11
1.2.1 Yleistä	11
1.2.2 Hallituksen päätös pitkän aikavälin suunnittelusta (kesäkuu 1991)	13
1.2.3 Tienpidon suunnitelma 1994 - 2003, luonnos I (maaliskuu 1992)	13
1.2.4 Hallituksen päätös (kesäkuu 1992)	16
1.2.5 Raportti tienpidon painotuksista vuosina 1994 - 2003 (tammikuu 1993)	16
1.2.6 Hallituksen esitys ja valtiopäivien päätös (maalis-kesäkuu 1993)	17
1.2.7 Tienpidon suunnitelma 1994 - 2003, luonnos II (helmikuu 1994)	20
1.2.8 Tienpidon suunnitelman hyväksyminen hallituksessa (keväät 1994)	21
1.2.9 Hallituksen päätös valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta (joulukuu 1994)	22
1.3 Konsultin arvio suunnitteluprosessista	22
2 TIENPIDON PITKÄN AIKAVÄLIN SUUNNITTELU SUOMESSA	23
2.1 Suunnittelun organisointi	23
2.2 Pitkän aikavälin suunnittelun historia	24
2.3 Liikennepoliittinen ohjaus Suomessa	25
3 RUOTSIN JA SUOMEN SUUNNITTELUKÄYTÄNTÖJEN VERTAILU	28
3.1 Yleistä	28
3.2 Suunnittelun kulku	29
LÄHTEET	31

1 TIENPIDON PITKÄN AIKAVÄLIN SUUNNITTELU RUOTSISSA

1.1 Suunnittelun organisointi

Ruotsin tielaitos on tehtäviensä hoidosta vastuullinen valtiopäiville ja sen liikennejaostolle. Käytännössä tielaitoksen poliittisesta ohjauksesta kuitenkin enimmäkseen vastaavat liikenneministeriö ja maan hallitus.

Liikenneministeriö koostuu viidestä yksiköstä (kuva 1), joista Infrastrukturi (Infrastruktur), Ympäristö ja tutkimus (Miljö och Forskning) ja Yhtiöittäminen (Bilag) ovat eniten kanssakäymisissä tielaitoksen kanssa. Yhteensä liikenneministeriön palveluksessa on noin 75 työntekijää, joista kaksi toimii pitkän aikavälin infrastruktuurikysymyksien parissa. /20/



Kuva 1. Liikenneministeriön organisaatio. /20/

Tielaitos ja Asuntovirasto (Boverket) ovat tärkeimpiä infrastruktuuria suunnittelevia viranomaisia Ruotsissa. Asuntovirasto koordinoi maankäytön suunnittelua kokonaisuutena. Tielaitos puolestaan suunnittelee tieliikennejärjestelmän kokonaisuutta (tieverkko, ajoneuvot ja kuljettajat). /2/

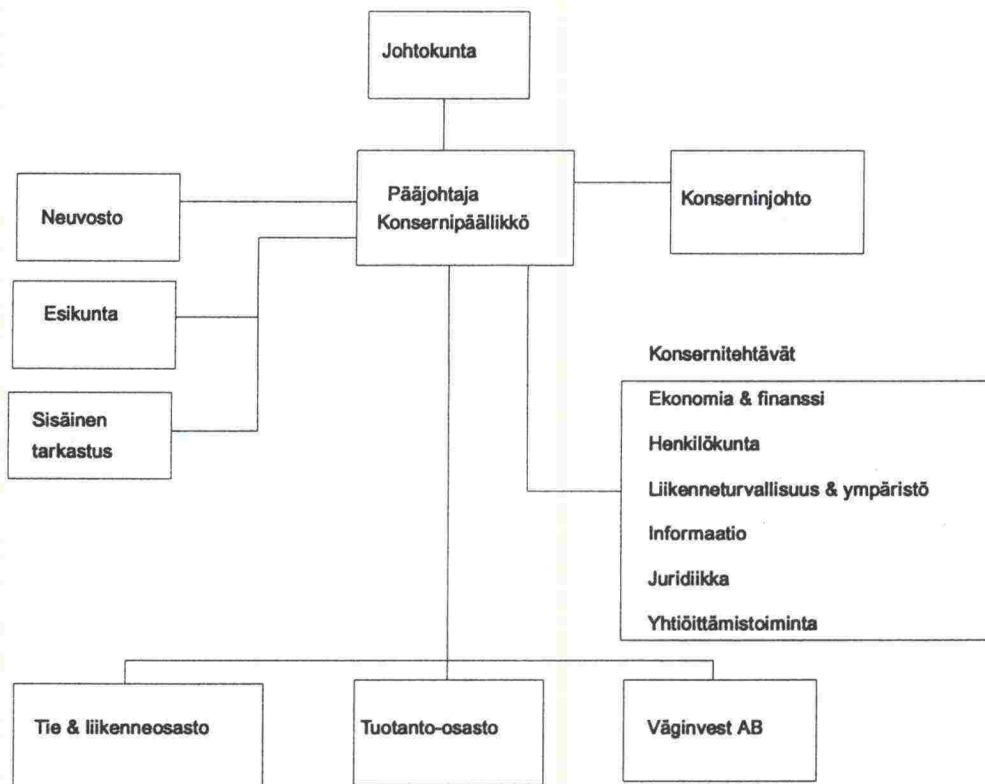
Tielaitoksen poliittisen ohjauksen ilmentymiä ovat hallituksen kannanotot (esim. kannanotto tielaitoksen ehdotukseen tienpidon tavoitteista). /2/

Ruotsin tielaitoksessa painotetaan nykyisin *tieverkon* suunnittelua. Tätä kutsutaan nimellä "stråktänkandet". Suunnittelu toki koostuu yksittäisistä hankkeista, mutta aikaisempi "hankenäkökulma" on korvattu "järjestelmänäkökulmalla". /19/

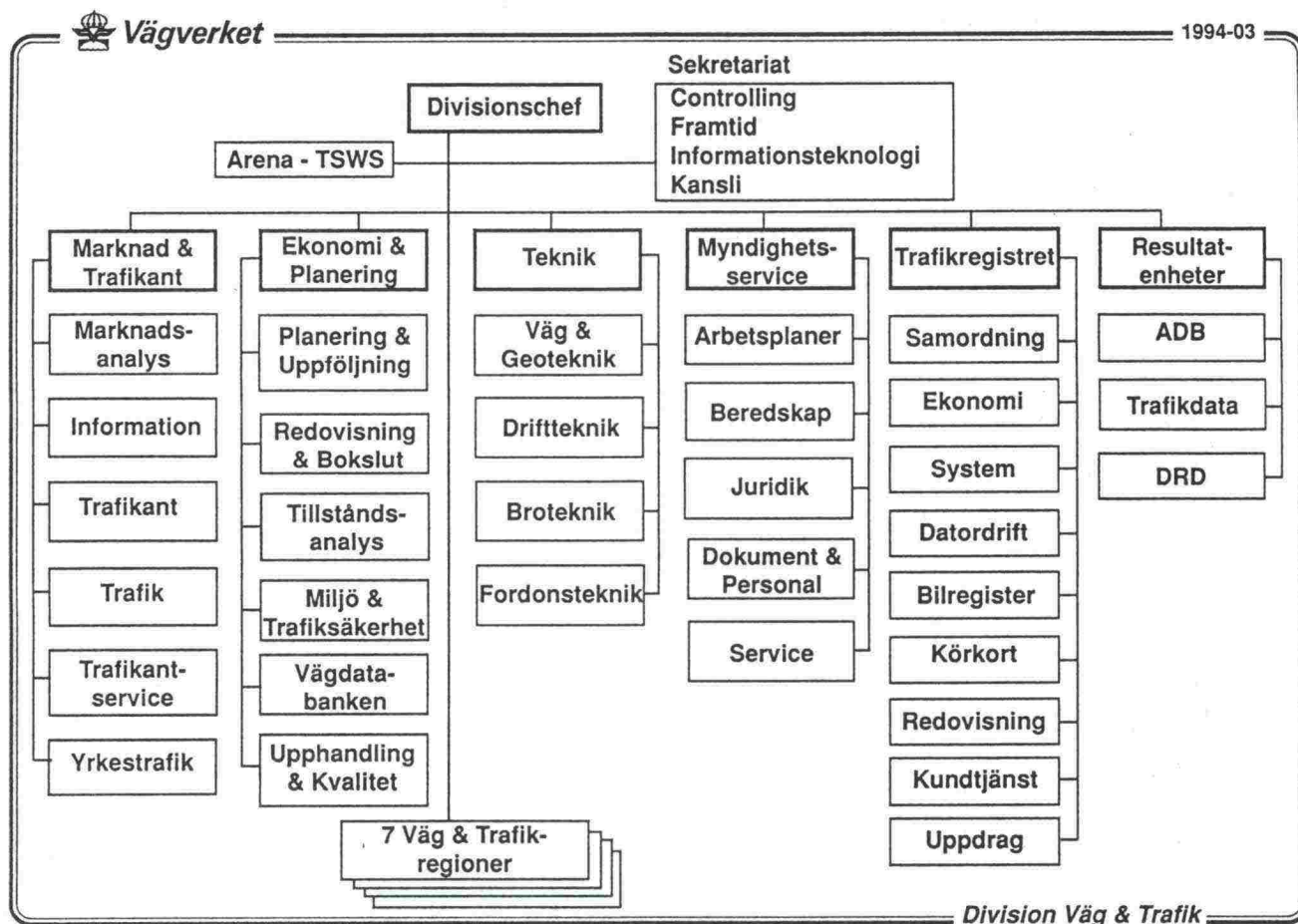
Tienpidon pitkän aikavälin suunnittelusta vastaa tielaitoksessa Talous- ja suunnitteluyksikkö (Ekonomi och Planering), joka on osa Tie- ja liikenneosastoa (Division Väg och Trafik). Kuvassa 2 on Ruotsin tielaitoksen organisaatio ja kuvassa 3 sen tie- ja liikenneosaston organisaatio. Talous- ja suunnitteluyksikköön kuuluvat seuraavat kuusi jaosta:

- Suunnittelu ja seuranta (Planering och Uppföljning)
- Tilinteko ja tilinpäätös (Redovisning och Bokslut)
- Tiestön kunto- ja liikenneseuranta (Tillståndsanalys)
- Ympäristö ja liikenneturvallisuus (Miljö och Trafiksäkerhet)
- Tierekisteri (Vägdatabanken) ja
- Tilaajatoiminnot ja laatu (Upphandling och Kvalitet).

Tienpidon suunnitelman "Nationell väghållningsplan 1994 - 2003" laatimisesta on päävastuussa ollut Suunnittelu- ja seurantajaos.



Kuva 2. Tielaitoksen organisaatio.



Kuva 3. Tielaitoksen tie- ja liikenneosaston organisaatio.

1.2 Pitkän aikavälin suunnittelun historia

1.2.1 Yleistä

Kuvassa 4 on kaavio Ruotsin tienpidon pitkän aikavälin suunnitteluprosessista. Tienpidon pitkän aikavälin suunnittelun alkuna voidaan pitää hallituksen liikennepoliittista esitystä (87/88:50) "Trafikpolitiken inför 1990-talet". Sitä seurasi tielaitoksen ns. FORS-projekti, jonka tarkoituksena oli kehittää pitkän aikavälin suunnittelun järjestelmäanalyysiä ja parantaa tietämystä päätieverkon tehtävästä. Tielaitos julkaisi kehitysprojektista loppuraportin "Gemensamma vägar" vuonna 1990.

Seuraava vaihe oli hallituksen esitys (89/90:88) "Vissa näringspolitiska frågor", joka sisälsi yleisiä aluepoliittisia kannanottoja. Tämän jälkeisiä suunnitteluvaiheita on seuraavassa kuvattu tarkemmin.

Hallituksen ja valtiopäivien toimet

Tielaitoksen toimet

87/88	Hallituksen liikennepoliittinen esitys (87/88:50) "Trafikpolitiken inför 1990-talet" (kappale 1.2.1)		
88/90			Tielaitoksen FORS-projekti "Gemensamma vägar" (1.2.1)
89/90	Hallituksen esitys 89/90:88 "Vissa näringspolitiska frågor" (1.2.1)		
91		Hallituksen päätös "Regeringsdirektiv, långsiktig planering" (1.2.2)	
	Hallituksen esitys 92/93:176 "Om investeringar i trafikens infra- struktur m.m." (1.2.6)		"Nationell väghållningsplan" luonnos I (1.2.3)
92/93	Liikennevaliokunnan mietintö 92/93:TU35 "Investeringar i trafikens infrastruktur m.m." (1.2.6)	Hallituksen päätös "Tilläggsdirektiv till Vägverkets uppdrag angående långsiktig planering för Vägverkets ansvarsområde" (1.2.4)	Raportti "Inriktningsdiskussion inför vägplane- ring 1994 - 2003" (1.2.5)
	Valtiopäivien päätös (1.2.6)		
	Liikennevaliokunnan mietintö 93/94:TU16 "Trafikpolitikens mål" (1.2.6)		"Nationell Väghållningsplan" luonnos II (1.2.7)
93/94	Liikennevaliokunnan mietintö 93/94 "Vägverket" (1.2.6)		
	Hallituksen esitys 93/94:170 "Investeringsplaner för infrastrukturen" (1.2.8)		

Kuva 4. Tienpidon pitkän aikavälin suunnittelun historia Ruotsissa.

1.2.2 Hallituksen päätös pitkän aikavälin suunnittelusta (kesäkuu 1991)

Tielaitoksen aloitteesta Ruotsin hallitus päätti 27.6.1991 vuosia 1994 - 2004 koskevan pitkän aikavälin suunnitelman laatimisesta ("Regeringsdirektiv, långsiktig planering"). Liikennepoliittinen tavoite oli tielaitokselle evästyksesi kirjattu seuraavasti:

"tarjota kansalaisille ja elinkeinoelämälle maan eri osissa tyydyttävä, varma ja ympäristöystävällinen liikenteen palvelutaso pienimmällä mahdollisella yhteiskuntataloudellisella kustannuksella". /11/

Suunnitelmaa laadittaessa hallitus lisäksi edellytti pohdittavaksi seuraavia näkökohtia:

- liikenteen ympäristövaikutuksien voimakas rajoittaminen
- alueiden saavutettavuuden parantaminen
- liikennejärjestelmän tehokkuuden nostaminen
- liikenneturvallisuuden parantaminen
- alueellisen epätasapainon vähentäminen.

Tielaitokselle annettiin neljä kuukautta aikaa laatia hallitukselle esiselvitys suunnitelman sisällöstä ja painotuksista. /6, 11/

1.2.3 Tienpidon suunnitelma 1994 - 2003, luonnos I (maaliskuu 1992)

Tielaitoksen ensimmäinen luonnos tienpidon suunnitelmaksi valmistui maaliskuussa 1992 ("Utkast till nationell väghållningsplan (I)"). Yksi tämän luonnoksen tavoitteista oli "aikaisessa vaiheessa esittää taustatietoja, joukko strategisia vaihtoehtoja ja niiden seurauksia sekä saada sidosryhmiltä palautetta näihin". /8/

Suunnitelmassa on kuusi osaa:

- Tienkäyttäjät ja kuljetuspalvelujen ostajat
- Tiet muuttuvassa yhteiskunnassa
- Tieverkon tila
- Liikennepoliittikka
- Tienpidon vaikutusten painotusmahdollisuudet
- Rahoitus.

Suunnitelmassa visioidaan tienpidon tulevaisuutta seuraavasti:

- vuorovaikutus on tienpidon suunnittelussa yhä tärkeämpää
- matkustamisen kokonaismäärä kasvaa taloudellisen kasvun vuoksi ja noin 80 % lisääntyvästä liikenteestä on autoliikennettä
- auto on henkilömatkojen vallitseva liikennemuoto
- lyhyillä matkoilla kuorma-autoille ei tavarakuljetuksissa ole vaihtoehtoa
- kuorma-auto kasvattaa myös osuuttaan vientikuljetuksissa

- ihmiset tekevät yhä enemmän yksilöllisiä matkoja (ihmiset liikkuvat yksikseen, eivät vain perheen kanssa)
- tiestö palvelee harvaan asuttuja alueita
- joukkoliikennettä voidaan kehittää seuduilla, missä matkustustarve on keskittynyttä
- myös autoilijoiden määrä ja heidän ajamiensa matkojen pituudet kasvavat
- sekä henkilöautoliikenne että tavara-kuljetukset tieverkolla lisääntyvät noin 20 % vuoteen 2000 mennessä
- kuljetuspalvelujen ostajat edellyttävät kuljetuksilta täsmällisyyttä ja tiestöltä kantavuutta
- tienpinnan hyvä kunto on tärkeää.

Euroopan kehitykselle uskotaan olevan tunnusomaista mm.

- liikennemäärien voimakas kasvu
- ympäristöongelmat ja ruuhkat keskusta-alueilla
- korkeat kuljetuskustannukset
- lisääntyneet investoinnit
- tiekuljetusten vapaata kilpailua rajoittavien säännösten purkaminen ja tiekuljetuksia koskevan lainsäädännön yhtenäistäminen
- itäisen Euroopan liikenteen "vallankumous"
- yhteiseurooppalainen tieverkko.

Suunnitelmassa todetaan myös, että

"Ruotsin lähiympäristö muuttuu paljon seuraavien kymmenen vuoden aikana sekä EU:n että entisen Itä-Euroopan kehityksen takia. Kuljetusreittien määrä Ruotsin ja muiden maiden välillä on lisääntynyt ja tätä kehitystä voimistaa liikennemuotojen välisen yhteistyön kehittyminen." /8/

Ympäristöstä on todettu seuraavaa:

- hiilidioksidi- ja typpioksidipäästöjä tulee vähentää
- dieselmoottorikäyttöisten ajoneuvojen päästöihin on kiinnitettävä huomiota
- ympäristö (luonnonympäristö ja kulttuuriympäristö) tulee nykyistä paremmin ottaa huomioon suunnittelussa
- suurkaupungeissa tarvitaan erityistoimia.

"Kehitys Euroopassa viittaa suureen liikennetarpeeseen tulevaisuudessa. Tieliikenne hallitsee vielä tulevien vuosikymmenien aikana. Ristiriitoja esiintyy tieliikenteen ympäristövaikutusten ja kestävän kehityksen periaatteiden välillä." /8/

Suunnitelmassa esitetään kolme eri vaihtoehtoa tieverkon kehittämiseksi: 1000, 1500 tai 2200 kruunua/ajoneuvo vuoteen 2003 mennessä.

2200 kruunulla ajoneuvoa kohden tielaitos lupaa

- tarjota korkealuokkaisen päätieverkon, jossa investoinnit E4-, E6- ja E20-tiellä ovat läpivietynä 80-prosenttisesti, E18-tiellä 60-prosenttisesti ja muulla verkolla 20-prosenttisesti
- kunnostaa kuluneet sillat ja tiet koko Ruotsissa
- pitää tasainen standardi koko Ruotsissa
- viedä läpi voimakkaita ympäristö- ja liikenneturvallisuus-toimenpiteitä.

1500 kruunulla ajoneuvoa kohden tielaitos lupaa

- tarjota korkealuokkaisen päätieverkon, jossa investoinnit E4-, E6- ja E20-teillä on toteutettu 80-prosenttisesti, E18-tiellä 60-prosenttisesti ja muulla verkolla 20-prosenttisesti
- kunnostaa 2/3 kuluneista silloista ja teistä metsälääneissä ja puolet muualla Ruotsissa.

1000 kruunulla ajoneuvoa kohden tielaitos lupaa

- tarjota päätieverkon, jossa investoinnit E4-, E6- ja E20-teillä on läpiviety 25-prosenttisesti ja muulla verkolla 20-prosenttisesti
- kunnostaa 2/3 kuluneista silloista ja teistä metsälääneissä ja puolet muualla Ruotsissa.

Tiestön hoidosta ja ylläpidosta esitetään kaksi vaihtoehtoa. Vuosirahoituksella 9100 miljoonaa kruunua

- tiestön hoidosta huolehditaan ja sen kunto pyritään säilyttämään
- selviydytään tulevaisuuden kuljetuspainoista
- kunnostetaan kuluneet sillat ja tiet 10 vuodessa
- ylläpidetään tasainen standardi koko Ruotsissa
- kohdennetaan erillisiä toimenpiteitä ympäristön tai liikenneturvallisuuden kannalta erityisen ongelmallisille tiejaksoille tai tienkohtiin.
- päällystetään nykyistä enemmän sorateitä.

Vuosirahoituksella 5700 miljoonaa kruunua

- tiestön hoidosta huolehditaan ja sen kunto pyritään säilyttämään
- kunnostaa kuluneet sillat ja tiet Pohjois-Ruotsissa 15 vuoden aikana ja muussa Ruotsissa 20 vuodessa
- toteutetaan rajallisesti liikenneturvallisuus- ja ympäristö-toimenpiteitä
- sorateillä toteutetaan pieniä toimenpiteitä.

Suunnitelmaluonnoksen lopussa on visio tienpidon rahoituksesta. Sen mukaan

- valtio investoi vähemmän
- yhteisten hyödykkeiden rahoitus hoidetaan parhaiten yhteisesti
- ajoneuvovero on eräänlainen maksu verkon käytöstä

- bensiinivero on maksu tien kulumisesta, ympäristövahingoista ja liikenneonnettomuuksista
- tulliteitä voidaan toteuttaa vain rajallisesti
- tiemaksut ovat suurkaupungeissa oikeutettuja
- liittyminen Euroopan Unioniin tuo mukanaan kilometriversuudesta luopumisen, yhtenäisen dieserveron, suuntalinjat bensiiniverolle ja minimitasot raskaan liikenteen ajoneuvo-veroille.

Tämä tielaitoksen luonnos tienpidon suunnitelmaksi oli samalla väliraportti hallitukselle ja sen pohjalta aloitettiin poliittinen keskustelu tielaitoksen pitkän aikavälin suunnitelmasta vuosille 1994 - 2003. /6/

1.2.4 Hallituksen päätös (kesäkuu 1992)

Hallitus päätti maaliskuussa julkistetun suunnitelmaluonnoksen jatkotyöstämisestä kesäkuussa 1992 ("Tilläggsdirektiv till Vägverkets uppdrag angående långsiktig planering för Vägverkets ansvarområde"). Hallituksen päätöksen valmisti liikenneministeriö. /12/

Päätöksessään hallitus edellytti, että tielaitoksen tulee esittää "valtiopäiville parannettu ehdotus, jossa tuodaan esille liikennepoliittisten tavoitteiden sisäiset ristiriidat ja esitetään vaihtoehtoiset toimintatavat". /12/

Tehtävänannon mukaan tielaitoksen tuli laatia myös ehdotus investointivaihtoehtoista vuosille 1994 - 2003. Ehdotuksesta tuli käydä ilmi, kuinka investointivaihtoehdot vaikuttavat koko liikennejärjestelmän ja muun infrastruktuurin toimivuuteen. Lisäksi tuli selvittää kuinka liikennepoliittikan osatavoitteita voidaan eri tavoin painottaa.

Liikenneministeriö piti myös tärkeänä, että tielaitos yhdessä ilmailulaitoksen kanssa selvittää, "voidaanko ja miten saavutettavuutta maan syrjäisimmissä osissa parantaa lentoliikennettä parantamalla ja mitkä olisivat tällaisten toimenpiteiden taloudelliset erot verrattuna tieinvestointeihin sekä miten kehitetty lentoliikenne vaikuttaisi tieinvestointien tarpeellisuuteen". /12/

1.2.5 Raportti tienpidon painotuksista vuosina 1994 - 2003 (tammikuu 1993)

Hallituksen päätöksessä edellytetyt lisäselvitykset sisältyivät tielaitoksen raporttiin "Inriktningsdiskussion inför vägplanering 1994 - 2003", joka julkaistiin tammikuussa 1993. /5/

Raportissa pohdittiin, millaisia tienpidon tavoitteiden välisiä ristiriitoja syntyy, jos tienpidon suunnitelmaa painotetaan seuraavilla asioilla:

- liikenneturvallisuus
- alueellinen tasapaino
- ympäristö
- tehokkuus.

Selvityksessä todettiin, että eo. painotusvaihtoehdot ovat sellaisenaan epärealistisia, mutta että ne kuitenkin antavat havainnollisen kuvan erilaisista äärivaihtoehdoista.

Liikenneturvallisuuspainotteisen tienpidon suunnitelman tavoitteina oli:

- Liikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrän tulee jatkuvasti laskea.
- Liikennekuoleman ja liikenteessä loukkaantumisen riskin tulee jatkuvasti pienentyä kaikilla kulkumuodoilla. Suojaamattomien liikkujien kuolin- tai loukkaantumisriskin tulee pienentyä enemmän kuin suojattujen. Lasten liikenneturvallisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Alueellista tasapainoa painottavassa liikennejärjestelmässä Keskisen Pohjois-Ruotsin ja Kaakkois-Ruotsin infrastruktuuri muodostuu paremmaksi kuin muun Ruotsin.

Ympäristöpainotteisessa suunnitelmassa esim. meluhaitoista kärsivien määrää on pyritty vähentämään ja tieliikenteen päästöjä rajoittamaan.

Painotus "Tehokkuus" tukee resurssien tehokasta hyödyntämistä yhteiskunnassa. Tehokkuutta mitataan liikennejärjestelmän perimmäistä tehtävää kuvaavilla indikaattoreilla: matka-ajan lyhentymisellä ja tienpidon yhteiskuntataloudellisella hyödyllä.

Suurimmat ristiriidat liikennepolitiikan tavoitteissa esiintyvät alueellisen tasapainon ja liikenneturvallisuuden painottamisen sekä alueellisen tasapainon ja tehokkuuden painottamisen välillä. Esim. jos painotusta siirretään liikenneturvallisuudesta alueellisen tasapainon suuntaan, tiettyjen alueiden matka-ajat lyhenevät, mutta onnettomuudet samalla lisääntyvät. Selvityksen mukaan eri painotusten erot tavoitteiden toteutumisen kannalta ovat kuitenkin suhteellisen pieniä. /5/

1.2.6 Hallituksen esitys ja valtiopäivien päätös (maalis-kesäkuu 1993)

Ruotsin hallitus jätti maaliskuussa 1993 esityksensä "Om investeringar i trafikens infrastruktur m.m." valtiopäivien käsiteltäväksi. Hallitus otti esityksensä kantaan niihin pitkän aikavälin suunnitelmiin, jotka tielaitos, valtion rautatiet ja ilmailuhallitus olivat tehneet. /9/

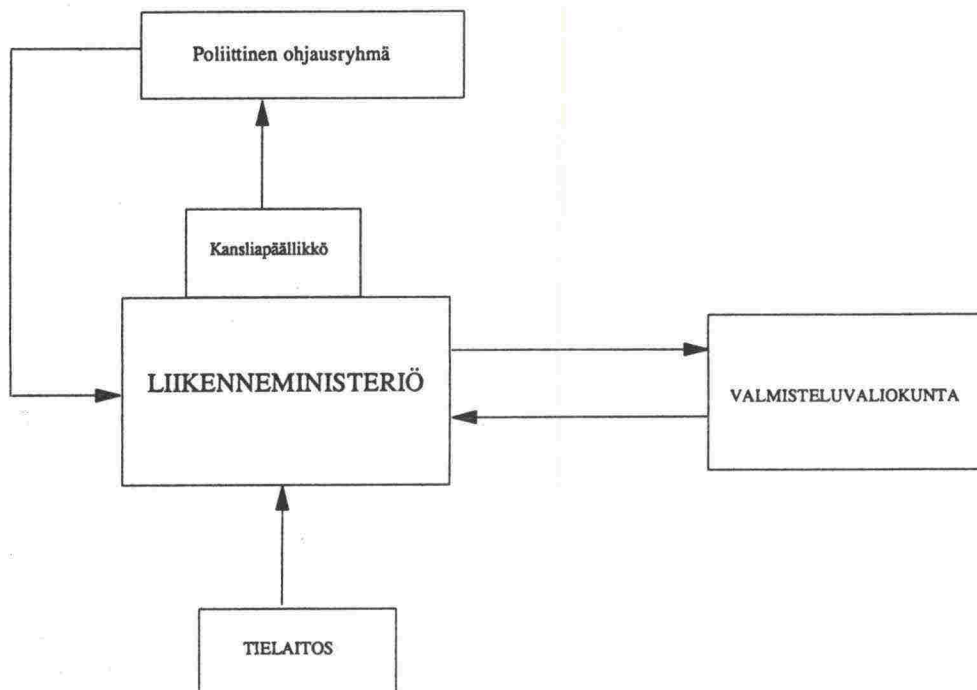
Hallitus esitti, että tiejärjestelmän rakentaminen

"perustuu pääasiassa tielaitoksen esittämän liikenneturvallisuusvaihtoehdon pohjalle kuitenkin muunnettuna ja täydennettynä siten, että myös paremman alueellisen tasapainon ja kestävän, hyvän ympäristön saavuttaminen on mahdollista." /9/

Tieverkon investointitaso vuosina 1994 - 2003 on tällaisessa yhdistelmässä 40 miljardia kruunua, josta pääteiden osuus on 32 miljardia kruunua ja muiden teiden kahdeksan miljardia kruunua.

Valtiopäivien liikennevaliokunta käsitteli hallituksen esitystä mietinnössään "Investeringar i trafikens infrastruktur m.m.", missä ehdotti hallituksen ehdotuksen hyväksymistä. Liikennevaliokunta esitti tie- ja rautatieinvestointien tasoksi 88 miljardia kruunua seuraavien 10 vuoden aikana. Valtiopäivät hyväksyi hallituksen esityksen 18.6.1993. /15/

Suomalaisittain on mielenkiintoista, kuinka hallituksen ja valtiopäivien kannanotot käytännössä syntyvät. Kuva 5 havainnollistaa poliittisten kannanottojen valmistelua Ruotsin liikenneministeriössä. Kaikkien poliittisten kannanottojen on ennen niiden julkaisemista käytävä kuvassa esitetty prosessi läpi.



Kuva 5. Poliittisten kannanottojen valmistelu Ruotsin liikenneministeriössä. /20/

Kuvassa 6 on esimerkki hallituksen kannanoton sisällöstä. Ko. selonteko "Proposition om investeringar i trafikens infrastruktur m.m." on syntynyt siten, että ministeriön virkamies on laatinut annettujen poliittisten suuntaviivojen mukaisen luonnoksen, jota liikenneministeri on kommentoinut. Tapana on, että kannanotot kirjoitetaan ikäänkuin liikenneministeri olisi ne itse laatinut ("Min bedömning är ..."), vaikka ministeri käytännössä vain hyväksyy virkamiesten laatiman tekstin. Tällä halutaan korostaa sitä, että ministeri henkilökohtaisesti vastaa ministeriönsä poliittisesta kannanotosta.

Em. valtiopäivien päätöksen lisäksi valtiopäivien liikennevaliokunta on julkaissut kaksi mietintöä, jotka voidaan tulkita liikenneinfrastruktuurin kehittämiseen liittyväksi poliittiseksi ohjaukseksi. Mietinnössä "Trafikpolitikens mål" valiokunta esitti kantanaan, että liikennejärjestelmän tulee olla ympäristöllisesti kestävä eikä se saa aiheuttaa pitkäaikaisia tai pysyviä haittoja ihmisille, luonnonle, kulttuurille, ympäristölle tai ilmastolle. Mietinnössä "Vägverket" todetaan mm., että tielaitos on vastuussa tehokkaan ja samalla turvallisen, ympäristöllisesti hyväksyttävän ja alueellisesti tasapainoisen tieliikenne-

järjestelmän ylläpidosta ja kehittämisestä. Samalla se ilmoitti, että vuonna 1993 annettu valtiopäivien päätös oli edelleen voimassa. /13, 14/

Kommunikationsdepartementet

Prop. 1992/93:176

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 mars 1993.

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden Laurén, Hörnlund, Olsson, af Ugglas, Thurdin, Hellsvik, Davidson, Odell, P. Westerberg.

Föredragande: statsrådet Odell

Proposition om investeringar i trafikens infrastruktur m.m.

1 Trafikpolitikens förutsättningar och utgångspunkter

1.1 Inledning

Min bedömning:

- Satsningar på infrastrukturen i Sverige måste få en speciell tyngd för att vi i möjligaste mån skall kunna kompensera våra geografiska nackdelar. Detta gäller oavsett det faktum att Sverige i jämförelse med kontinenten är glesbefolkat och att vårt lands transportnät i allmänhet inte är lika hårt belastade.
- I utformningen av investeringspolitiken bör vi ta fasta på karaktärsdragen hos den svenska transportmiljön och inrikta oss mot ett effektivt och trafiksäkert vägnät tillsammans med ett järnvägsnät som kan attrahera trafikanter i områden där järnvägen har de ekonomiska förutsättningarna och som framför allt kan gynna godstransporterna på långa avstånd inom landet och i utrikeshandeln.

Bakgrunden till min bedömning:

Gällande trafikpolitiska beslut

Den nu gällande trafikpolitiska inriktningen grundas i allt väsentligt på 1988 års trafikpolitiska beslut (prop. 1987/88:50, bet. 1987/88:TU13, rskr. 1987/88:159). Genom senare beslut av riksdagen våren 1991 (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:TU24, rskr. 1990/91:286) och våren 1992 (prop. 1991/92:100 bil. 8, bet. 1991/92:TU22, rskr. 1991/92:333) har 1988 års beslut kodifierats och preciserats. 1988 års beslut ger i ringa grad vägledning i fråga om prioritering mellan olika trafikpolitiska delmål. De senare besluten har i viss utsträckning kommit att innebära att det s.k. effektivitetsmålet givits större tyngd än i det ursprungliga beslutet. Vidare fokuserar de senare beslu-

Kuva 6. Esimerkki hallituksen kannanoton sisällöstä. /9/

1.2.7 Tienpidon suunnitelma 1994 - 2003, luonnos II (helmikuu 1994)

Syksyllä 1993 tienpidon suunnitelma oli lausuntokierroksella. Kaikki lausunnot oli saatu joulukuussa 1993, minkä jälkeen tielaitos muokkasi suunnitelmaa palautteen pohjalta ja julkisti ehdotuksensa tienpidon pitkän aikavälin suunnitelmaksi helmikuussa 1994 ("Nationell väghållningsplan 1994 - 2003, utkast II").

Ehdotuksen sisällön rakenne oli suurinpiirtein sama kuin aikaisemmassa luonnoksessa. Liikennepoliittinen tavoite oli kopioitu hallituksen kesäkuussa 1991 tekemästä päätöksestä, joka koski tienpidon pitkän aikavälin suunnittelua:

"Kansalaisille ja elinkeinoelämälle tulee maan eri osissa tarjota tyydyttävä, varma ja ympäristöystävällinen liikenteen palvelutaso pienimmillä mahdollisilla yhteiskuntataloudellisilla kustannuksilla." /7/ /11/

Tavoitetta oli täsmennetty seuraavasti:

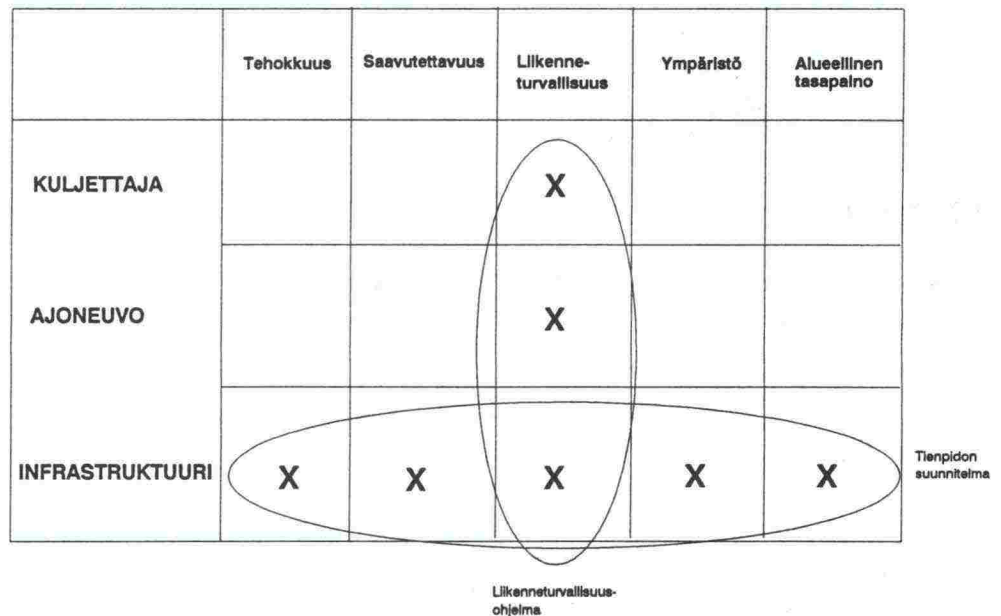
- o Kansalaisten ja elinkeinoelämän kuljetusten perustarpeet tulee ottaa huomioon liikennejärjestelmän suunnittelussa.
- o Liikennejärjestelmä tulee suunnitella siten, että yhteiskunnan resurssit kokonaisuutena hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti.
- o Liikennejärjestelmän suunnittelussa tulee antaa painoa liikenneturvallisuudelle asetetuille vaatimuksille.
- o Ympäristö ja luonnonvarojen hoito tulee ottaa huomioon liikennejärjestelmää kehitettäessä.
- o Liikennejärjestelmän on tuettava alueellisen tasapainon tavoitteita.
- o Tienpitovastuun tulee olla sopivasti rajattu (valtion tiet vs. kuntiet tiet ja kadut vs. yksityistiet).
- o Tiepääoma säilyminen tulee turvata.

Ehdotuksessa on myös tielaitoksen tavoitteet vuoteen 2003 saakka. Tavoitteet koskevat tieverkkoa ja liikennettä, perusliikennöintitarvetta, liikenneturvallisuutta, ympäristöä, alueellista tasapainoa ja tehokkuutta. Rahoitusvaihtoehtoja on kaksi "2000 kruunua/ajoneuvo" ja "Matala taso".

Esimerkiksi rahoitustasolla "2000 kruunua/ajoneuvo" liikenneturvallisuustavoitteena on, että vuosittain enintään 770 henkilöä kuolee liikenteessä ja "Matalassa tasossa" puolestaan liikennekuolemia saa olla enintään 800. Ympäristötavoitteena on, että hiilidioksidin kokonaispäästömäärä on kummallakin rahoitustasolla enintään 19 miljoonaa tonnia vuodessa ja typpioksidien enintään 77 tuhatta tonnia vuodessa. Matalalla rahoitustasolla melulle altistuvien määrä vähenisi noin 25 000 ihmistä ja korkeammalla tasolla kaksinkertainen määrä eli 50 000 ihmistä (yli 65 dBA) kymmenvuotiskautena 1994 - 2003. /7/

Tehokkuustavoitteen mukaan kokonaismatka-ajan vähenemän tulisi olla noin miljoona työviikkoa vuodessa ja tavarakuljetuksissa likimain 30 miljoonaa tonnituntia vuodessa. Tielaitos uskoo, että tiepääoma alkaa lähivuosina jälleen kasvaa ja 1980-luvun alussa alkanut tiepääoman laskutrendi saavuttaa taitepisteen. /7/

Kuvassa 7 on esitetty tielaitoksen käsitys tulevaisuuden "suunnittelukehikosta". Olennaista on tarkastelunäkökulman laajentaminen käsittämään infrastruktuurin lisäksi myös ajoneuvon ja kuljettajan. Tielaitoksen liikenneturvallisuusohjelmassa tätä uutta lähestymistapaa on jo sovellettu. Siinä tielaitoksen perinteisen keinovalikoiman lisäksi on tarkasteltu onnettomuuksien vähentämistä ajoneuvotekniikkaa kehittämällä ja liikennevalistusta jakamalla. /21/



Kuva 7. Tienpidon suunnittelun kehikko tulevaisuudessa. Myös ajoneuvoja ja kuljettajia tarkastellaan liikenneinfrastruktuurin lisäksi. /21/

1.2.8 Tienpidon suunnitelman hyväksyminen hallituksessa (kevät 1994)

Hallituksen selonteko valtiopäiville (Regeringens skrivelse "Investeringsplaner för infrastrukturen") keväältä 1994 sisältää selvityksen niiden suunnitelmien sisällöstä, jotka tielaitos, rautatielaitos ja lääninhallitukset olivat tehneet vuosille 1994 - 2003. /10/

Hallitus hyväksyi pääosin tielaitoksen laatiman ehdotuksen päätieverkon kehittämissuunnitelmaksi muuttaen vain eräiden tiejaksojen laatutavoitteita ja päätieverkon laajuutta Kaakkois-Ruotsissa.

1.2.9 Hallituksen päätös valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta (joulukuu 1994)

Ruotsin hallitus päätti joulukuussa 1994 valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta (Nationell plan för kommunikationerna i Sverige). Työtä varten kootaan parlamentaarinen komitea, jolla on aikaa vuoden 1996 loppuun asti.

Komitean tulee mm.

- selvittää, kuinka valtiopäivien vuosina 1988 ja 1991 asettamat liikennepoliittiset tavoitteet ovat toteutuneet
- laatia kokonaisnäkemykseen perustuva ehdotus valtakunnalliseksi liikennejärjestelmäsuunnitelmaksi, joka ottaa huomioon ympäristönäkökohdat sekä liikenneturvallisuuden, hyvinvoinnin, taloudellisen kasvun, alueellisen tasapainon ja kilpailukykyisen elinkeinoelämän tarpeet
- laatia ehdotus liikennemuotojen rahoituksesta päätettyjen valtiontaloudellisten kehysten puitteissa.

1.3 Konsultin arvio suunnitteluprosessista

Konsulttiyritys Sinova AB laati tielaitoksen toimeksiannosta arvion suunnitteluprosessista ja suunnitelmien sisällöstä. Työ valmistui lokakuussa 1994. /1/

Työssä haastateltiin prosessiin osallistuneita ihmisiä ministeriöissä, lääninhallituksissa, kunnissa ja muissa organisaatioissa.

Palautteen mukaan sidosryhmillä oli muodollisesti riittävät osallistumismahdollisuudet suunnitelmien laadintaan. Sinova AB:n raportin mukaan myös "tietoaaineisto on ollut kattava ja asiallinen". Haastateltavat kuitenkin toivoivat seuraavalla kerralla näkevänsä enemmän tulevaisuuden skenaarioita, tarveanalyyskejä, yhteiskuntataloudellisia laskelmia jne. Kritiikkiä esitettiin myös siitä, että tielaitos ei ole ollut kovin vastaanottavainen poikkeaville näkemyksille ja että vaikutusmahdollisuuksien olisi tullut painottua projektin alkuvaiheisiin. Prosessin aikataulua pidettiin myös liian kireänä, mikä osaltaan oli seurausta ylimääräisistä poliittisista päätöksistä. /1/

Raportin mukaan tielaitos kyllä hallitsee prosessin, mutta sen omat näkemykset jäävät lopulta kuitenkin voitolle. Vastaväitteet eivät tahdo päästä esille. Tielaitos mielletään tekniseksi virastoksi, jolla on rajoittunut havaintokyky. /1/

Demokratiasta on löydetty kaksi suuntausta: valta on joko siirtynyt paikalliselta ja alueelliselta tasolta keskustasolle tai poliitikoilta tielaitoksen virkamiehille. /1/

Haastatellut ovat havainneet suunnitelmien laadinnassa seuraavia uusia piirteitä:

- yhteysväliajattelu ja järjestelmäajattelu
- tielaitoksen organisaation muuttuminen

- o tienpidon painotusvaihtoehdot
- o investointimäärärahan suuruus.

Konsultin mukaan suurin osa alueellisista ja paikallisista tahoista oli huonoista vaikutusmahdollisuuksistaan huolimatta suunnittelun kulkuun tyytyväisiä, koska investointimäärärahojen taso oli niin korkea.

Haastateltavien mukaan olennaisimmat asiat on suunnittelun aikana käyty läpi. Todellisen ympäristövaihtoehdon puuttumista kuitenkin arvosteltiin. Nykyisen suunnittelun vastuunjaon katsottiin johtavan liian mittaviin suunnitteluun - suunnitelmista tulee toivelistoja.

Seuraavaa suunnittelukierrosta varten haastateltavat antoivat seuraavanlaisia evästyksiä:

- o tieverkon luokitteluun ja käsitteistöön huomiota
- o määräraharakenteeseen huomiota
- o mikä on sopivin suunnitteluorganisaatio?
- o yhteysväliajattelua tulisi kehittää sekä ylöspäin (järjestelmänäkökulma) että alaspäin (osittain hanketarkastelu)
- o kaikki halukkaat on otettava suunnitteluprosessiin mukaan jo varhaisessa vaiheessa
- o asianomaisten virastojen ja laitosten kanssa on keskusteltava. /1/

2 TIENPIDON PITKÄN AIKAVÄLIN SUUNNITTELU SUOMESSA

2.1 Suunnittelun organisointi

Suomessa liikenneministeriö vastaa alaistensa virastojen poliittisesta ohjauksesta. Ministeriössä on kolme osastoa: liikennetalousosasto, tieliikenneosasto ja viestintähallinto-osasto. Tienpitoon liittyviä asioita käsitellään lähinnä liikennetalousosaston liikenneväyläyksikössä.

Tielaitoksessa tienpidon pitkän aikavälin suunnittelusta on vuoteen 1993 asti vastannut tiensuunnittelun yksikkö ja vuoden 1993 organisaatiouudistuksen jälkeen tienpidon suunnittelun yksikkö. Vuosina 1989 - 1992 tielaitos keskittyi pitkällä aikavälillä yksinomaan tieverkon kehittämisen suunnitteluun. Vuonna 1993 perustettuun tienpidon suunnittelun yksikköön koottiin koko tienpidon asiantuntemus ja tuolloin aloitettu tienpidon kymmenvuotissuunnittelu kattoi kehittämisen lisäksi myös hoidon ja ylläpidon. Ylläpito ja hoito tosin liitettiin suunnitelmaan vasta loppuvuodesta 1993 tielaitoksen aloitteesta. Liikenneministeriö oli alunperin edellyttänyt laadittavaksi suunnitelmaa pelkästään kymmenvuotiskauden kehittämishankkeista.

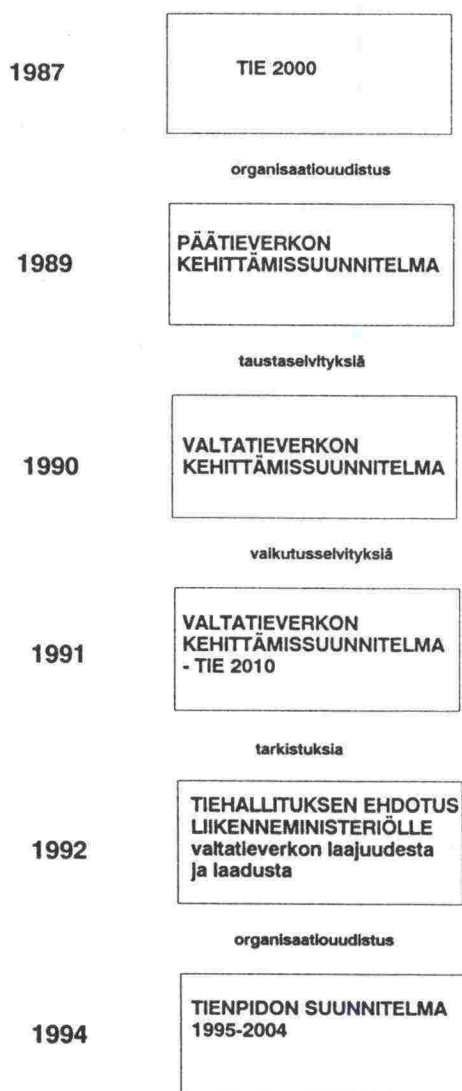
Tienpidon suunnittelun yksikkö vastaa seuraavista tehtävistä:

- o tieverkon kehittäminen, hoito ja ylläpito
- o liikenteen hallinta
- o maankäyttö ja ympäristö
- o liikenneturvallisuus

- o vuorovaikutus, tutkimus ja kehittäminen. /42/

2.2 Pitkän aikavälin suunnittelun historia

Kuvassa 8 on esitetty Suomen tienpidon pitkän aikavälin suunnittelun vaiheet vuosina 1987 - 1994. Suunnitelmien sisältöä ei tässä raportissa käsitellä. Kaikki suunnitelmia koskevat päätökset on tehty liikenneministeriössä.



Kuva 8. Pitkän aikavälin suunnitelmat Suomen tielaitoksessa vuosina 1987 - 1994.
/41/

Taulukko 1. Yhteenveto liikenneministeriön kannanotoista tienpidon pitkän aikavälin suunnitelmiin.

Vuosi	Suunnitelma	Kannanotto
1987	Tie 2000	Ministeriön "hyväksyvä lausunto"
1989	Päätieverkon kehittäminen	
1990	Valtatieverkon kehittämissuunnitelma	
1991	Valtatieverkon kehittämissuunnitelma/Tie 2010 (kesäkuu 1991)	1/1992: Ministeriö edellytti, että tielaitos laatii ehdotuksen valtatieverkon laajuudesta ja laadusta
1992/1993	Tielaitoksen esitys (huhtikuu 1992)	2.12.1992: päätös yleisten teiden toiminnallisen luokan tarkistamisesta sekä valtatieverkon laajuudesta ja laatu- tavoitteista 21.6.1993: päätös seututieverkon laajuudesta ja laututavoitteista 2.12.1993: päätös valta- ja kantateiden numeroinnista ja nimistä

Vuonna 1989 suunnitelmalla "Päätieverkon kehittäminen" alkanut prosessi eteni aina kesäkuussa 1991 valmistuneeseen kolmanteen suunnitelmaan "Valtatieverkon kehittämissuunnitelma/Tie 2010" ennen kuin ministeriö otti suunnitteluun kantaa. Ministeriön tammikuussa 1992 tekemässä päätöksessä tielaitoksen edellytettiin muutamien tarkistusten jälkeen tekävän ministeriölle ehdotuksen valtatieverkon laajuudesta ja laututavoitteista.

Tielaitoksen ehdotus jätettiin ministeriölle huhtikuussa 1992. Liikenneministeriön päätökset käyvät ilmi *taulukosta 1*. Joulukuussa 1992 tehdyssä päätöksessä edellytettiin myös, että tielaitos laatii valtatieverkon kymmenvuotisen kehittämissuunnitelman ja jättää sen aikanaan ministeriön hyväksyttäväksi. /47/

Kaikki nämä päätökset olivat tienpidon kymmenvuotissuunnitelman 1995 - 2004 lähtötietoina. /41/

Loppuvuodesta 1994 liikenneministeriö alkoi laatia kaikkien liikennemuotojen yhteistä suunnitelmaa "Suomen liikenneinfrastrukturi 2010". Sen on määrä valmistua keväällä 1995.

2.3 Liikennepoliittinen ohjaus Suomessa

Liikenneministeriö vastaa Suomessa alaistensa virastojen poliittisesta ohjauksesta. Sen perustana ovat mm. /46/ /24/

- o hallitusohjelma
- o hallituksen päätökset
- o eduskunnan kannanotot
- o komiteamietinnöt
- o talousarvio.

Liikenneministeriön raporttia "Ehdotus toimenpideohjelmaksi liikenteen ympäristöhaittojen vähentämiseksi" voidaan myöskin pitää liikennepoliittisena ohjausdokumenttina. Ohjelmassa on esitetty esim. seuraavia toimenpiteitä:

- o Liikenteen kasvua hillitään yhteiskunnallisesti hyväksyttävien rakenteellisin ja taloudellisin keinoin. Tarvittavat kuljetukset hoidetaan tehokkaasti ja taloudellisesti mahdollisimman vähäisellä liikenteellä. Liikenteen energiankäyttöä tehostetaan ja pyritään vähentämään. Joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä parannetaan, sekä liikennejärjestelmän tehokkuutta lisätään.
- o Valtakunnallisesti tasapainoiseen aluerakenteeseen ja yhdyskuntien eheyttämiseen pyritään siten, että liikennetarve vähenee.
- o Haitallisia päästöjä rajoitetaan. /25/

Vuodelle 2000 on asetettu esim. seuraavia tavoitteita:

- o liikennesektorin kasvihuonepäästöt ovat vuoden 1990 tasolla
- o liikenteen aiheuttamat typenoksidien päästöt ovat vähentyneet 30 % vuoden 1980 tasosta
- o meluntorjunnalla on vähennetty merkityksellisesti meluhaittoja niillä alueilla, joilla meluarvot ylittävät selvästi ohjearvot. /25/

Suomen eduskunnan liikennevaliokunnan toimenkuva on hieman toisenlainen kuin vastaavan yksikön Ruotsissa. Se käsittelee melkein yksistään lakitekniisiä kysymyksiä. Valiokunnan tehtävä on määritelty Eduskunnan valiokuntaoppaassa seuraavasti:

"Liikennevaliokunnan tehtävänä on käsitellä asiat, jotka koskevat tie-, rautatie-, ilma- ja sisävesiliikennettä, merenkulkua, kuljetusoikeutta sekä kuljetusalan työaikasäännöksiä - siltä osin kuin ne koskevat liikenneturvallisuutta - postia, tietoliikennettä, radio- ja televisiotoimintaa ja muuta viestintää, sääpalvelua sekä Oy Yleisradio Ab:tä."

Ahon hallituksen ohjelmassa (1991) sanotaan liikennepoliitikasta näin:

"Tieverkostoston kehittäminen kohdistetaan liikennetarpeen ja maan alueellisten kehittämistarpeiden mukaisesti. Erityistä huomiota kiinnitetään kansainvälisten kuljetusyhteyksien parantamiseen. Perustienpidon voimavaroja suunnataan niin, että tiestön rakenteellinen kunto ja päivittäinen liikennöitävyys turvataan maan kaikissa osissa ja liikenneturvallisuutta parannetaan. Yksityisteiden valtionosuusjärjestelmää kehitetään."

Liikenneväyliä suunniteltaessa arvioidaan hankkeiden ympäristövaikutukset." /45/

Ohjelmassa painotetaan lisäksi joukkoliikenteen merkitystä ja Suomen liikenne-elinkeinojen kansainvälisen kilpailukyvyyn parantamisen välttämättömyyttä. Myöskin liikenneturvallisuuden parantaminen esim. liikennevalvontaa tehostamalla on yksi hallituksen ohjelman liikennepolitiikkaa koskevista tavoitteista. /45/

Viimeisin hallituksen selonteko eduskunnalle liikennepolitiikasta annettiin vuonna 1988 Harri Holkerin (kokoomus) hallituksen aikana. Toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietintö "Liikenne 2000" vuonna 1991 on ollut kaikkein merkityksellisin poliittisen ohjauksen dokumentti tielaitoksen pitkän aikavälin suunnittelulle. Esim. mietinnön ehdotus kestävän kehityksen periaatteiden mukaan tapahtuvasta suunnittelusta ja liikenneturvallisuuden hoidosta on ollut lähtökohtana tielaitoksen tienpidon suunnittelussa. /23/ /22/

Parlamentaarisen liikennekomitean tehtävänä oli

"laatia mietintö, jossa määritellään liikennepolitiikalle asetettavat yleiset tavoitteet ja tehdään ehdotukset periaatekannanotoiksi." /22/

Komitean liikennepoliittinen linja perustuu kestävän kehityksen periaatteeseen. Komitean asettamat liikennepoliittiset tavoitteet ovat seuraavat:

"Kansalaisten liikkumisoikeus on turvattava, mutta samalla on maankäytön suunnittelulla ja yhdyskuntarakenteiden kehittämisellä sekä joukkoliikenteen tehostamisella vaikutettava liikennetarvetta vähentävästi.

Tavaraliikenteessä on kehitettävä kuljetusjärjestelmiä ja eri liikennemuotojen yhteistyötä. Komitea korostaa eri liikennemuotojen kustannusvastaavuuden parantamisen tarpeellisuutta.

Komitea edellyttää, että budjetin selvitysosassa esitetään tienpidon kustannusvastaavuslaskelma, jossa osoitetaan verokertymän ja tienpidon kustannuksiin myönnettävien määrärahojen mahdollisen eron perusteet. Kaikkien väylähankkeiden on perustuttava laajoihin yhteiskuntataloudellisiin kannattavuusarvioihin, joissa otetaan huomioon kaikki hankkeesta koituvat hyödyt ja haitat.

Valtion ja kuntien välistä työnjakoa täsmennetään ja selkeytetään erityisesti taajamien pääväylien sekä joukkoliikenteen osalta.

Liikenneturvallisuutta esitetään parannettavaksi, jotta tieliikenteessä kuolleitten määrä kyettäisiin alentamaan puoleen 1989 tasosta.

Komitea esittää liikenteen tutkimuksen suuntaamiseksi ja resurssoimiseksi laajaa tavoite-, kehitys- ja tutkimusohjelmaa sekä tutkimukseen osoitettavien määrärahojen huomattavaa lisäämistä." /22/

Mietintö on luonteeltaan melko yleinen ja jättää avoimeksi joitakin kysymyksiä. Mietinnön mukaan pitäisi esim. suosia ympäristön, ihmisten terveyden ja energiatalouden kannalta edullisia liikennemuotoja, mutta mietinnössä ei kuitenkaan sanota, mitkä liikennemuodot ovat tällaisia. /24/

3 RUOTSIN JA SUOMEN SUUNNITTELUKÄYTÄNTÖJEN VERTAILU

3.1 Yleistä

Taulukossa 2 on vertailtu Suomen ja Ruotsin liikennverkkoa ja liikennettä.

Taulukko 2. Vertailutietoa Suomen ja Ruotsin liikenteestä (vuosi 1992). /28/

	Suomi	Ruotsi
Pinta-ala, 1 000 km ²	338	450
Väestö, milj.as.	5,1	8,7
Yleiset tiet, km	76 755	97 862
Moottoritiet, km	318	1 005
Tienpidon rahoitus, miljardia markkaa/vuosi	6,3	9,4
Henkilöautoja/1000 as.	385	413
Liikennesuorite koko maassa, mrd.autokm	42,4	58,3
Tieliikenneonnettomuudet		
- kuolleet	601	759
- loukkaantuneet	9 899	20 727
Kotimaan henkilökuljetussuorite, mrd.hlökm	63,4	119,6
- tieliikenne	59,3	104,1
- rautatieliikenne	3,1	7,2
- lentoliikenne	0,9	2,6
- vesiliikenne	0,1	-
Kotimaan tavarankuljetussuorite, mrd.tonnikm	35,8	51,4
- tieliikenne	24,7	24,8
- rautatieliikenne	7,8	19,5
- vesiliikenne	3,3	7,1

3.2 Suunnittelun kulku

Suunnittelun historiaa verrattaessa voidaan todeta, että Suomen tielaitos oli Ruotsia aktiivisempi tienpidon pitkän aikavälin suunnittelussa 1980-luvun lopussa, jolloin se julkaisi suunnitelmat "Tie 2000" ja "Valtatieverkon kehittämissuunnitelma". Vastaavana ensimmäisenä julkaisuna Ruotsissa voidaan pitää Ruotsin tielaitoksen vuonna 1990 julkaisemaa "Gemensamma vägar". Sitä seurasi vuonna 1992 ensimmäinen luonnos tienpidon pitkän aikavälin suunnitelmaksi.

Uusimmat tienpidon pitkän aikavälin suunnitelmat ovat valmistuneet kummassakin maassa vuonna 1994. *Taulukossa 3* on yhteenveto Suomessa ja Ruotsissa laadituista tienpidon pitkän aikavälin suunnitelmista.

Taulukko 3. Tienpidon pitkän aikavälin suunnitelmat Suomessa ja Ruotsissa vuosina 1985 - 1994.

Vuosi	Suomi	Ruotsi
1987	Tie 2000	
1989	Päätieverkon kehittäminen	
1990	Valtatieverkon kehittämissuunnitelma	(Gemensamma vägar)
1991	Valtatieverkon kehittämissuunnitelma tie 2010	
1992	Tiehallituksen esitys ministeriölle - verkon laajuus ja laatutavoitteet	Förslag till Nationell våghållningsplan (I)
1994	Tienpidon suunnitelma 1995 - 2004 (luonnos)	Förslag till Nationell våghållningsplan 1994 - 2003

Suurin ero suunnitteluprosesseissa on poliittisessa ohjauksessa. Suomessa ohjauksesta vastaa liikenneministeriö. Hallitus ja eduskunnan liikennevaliokunta eivät sen sijaan ole edes kommentoineet tielaitoksen laatimia pitkän aikavälin suunnitelmia.

Ruotsissa poliittinen ohjaus on selvempää. Tielaitoksella on aina takanaan poliittinen päätös siitä, mitä pitää suunnitella ja millaisiin asioihin pitää kiinnittää huomiota. Esim. uusimman tienpidon suunnitelman tekemiseksi Ruotsin tielaitos oli saanut toimeksiannon hallitukselta.

Ruotsin tielaitos on suunnittelussa soveltanut "yhteysväliajattelua" saadakseen huomiota tietyille, tärkeinä pitämilleen tiejaksoille. Suomessa vastavia tiejaksoja kutsutaan "erityisen tärkeiksi valtateiksi". Ruotsissa ajatus on saatu paremmin läpi. Suomessa liikenneministeriö ei ole halunnut ottaa kantaa asiaan.

Tavoitteiden asettamisen yhteydessä Ruotsissa käytiin keskustelua tienpidon painotusvaihtoehtoista, joita on kaikkiaan neljä. Painotusvaihtoehtoja arvosteltiin siitä, että niiden välillä ei todellisuudessa ollut kovinkaan suuria eroja. Suomessa tienpidon painotuksista on keskusteltu lähinnä tielaitoksen

sisällä, kun Ruotsissa em. neljä vaihtoehtoa kävivät läpi koko poliittisen hyväksymisprosessin. Seuraavissa suunnitelmissaan tulisi kummankin tielaitoksen kiinnittää huomiota vaikutuksiltaan riittävän erilaisten vaihtoehtojen luomiseen. Suomessa tulisi näistä vaihtoehdoista myös käydä tielaitoksen ulkopuolinen laaja keskustelu.

Suomessa tienpitoa on paremmin suunniteltu kokonaisuutena (kehittäminen, hoito, ylläpito jne.), vaikka päättäjien mielenkiinto tuntuukin kohdistuvan tieverkon kehittämiseen.

Kummassakin maassa tuli keskusteluissa esille ajatus "infrastruktuurilaitoksesta", joka kattaisi kaikki liikennemuodot. Tällaisen laitoksen etuna olisi tasapuolinen ja yhteiskunnan kannalta realistinen suhtautuminen kaikkiin liikennemuotoihin.

LÄHTEET

Ruotsalaisia lähteitä

- /1/ Arvidsson, P. & Eriksson, B., Röster om Vägverkets planeringsprocess - arbetsmaterial för diskussion på ekonomichefsmötet den 15 juni 1994. Sinova AB, Stockholm 1994.
- /2/ Dreborg, K-H & Jungmar, M., Sambandet mellan väginvesteringar och samhällsutveckling - en kunskapsöversikt. Miljövårdsberedningens rapport 1994:6, Stockholm 1994.
- /3/ Gemensamma vägar. Vägverkets rapport 1990:46, Borlänge 1990.
- /4/ Infrastruktur för marktransporter - systemplanering av Sveriges vägar och järnvägar. Vägverket och Banverket 1994.
- /5/ Inriktningsdiskussion inför vägplaneringen 1994-2003. Vägverket, Borlänge 1993.
- /6/ Lägesrapport avseende Vägverkets långsiktiga planering 1994-2003 (1991-10-15). Vägverket.
- /7/ Nationell väghållningsplan 1994-2003, Vägverkets förslag 940201. Vägverket, Borlänge 1994.
- /8/ Nationell väghållningsplan (utkast 1992-03). Vägverket, Borlänge 1992.
- /9/ Regeringens proposition 1992/93:176 "om investeringar i trafikens infrastruktur m.m."
- /10/ Regeringens skrivelse 1993/94:170 Investeringsplaner för infrastrukturen.
- /11/ Regeringsbeslut 1991-06-27: Uppdrag angående långsiktig planering för Vägverkets verksamhetsområde.
- /12/ Regeringsbeslut 1992-07-08: Tilläggsdirektiv till Vägverkets uppdrag angående långsiktig planering för Vägverkets ansvarområde.
- /13/ Trafikutskottets betänkande 1993/94:TU16 "Trafikpolitikens mål".
- /14/ Trafikutskottets betänkande 1993/94:TU26 "Vägverket"
- /15/ Trafikutskottets betänkande 1992/93: TU35 "Investeringar i trafikens infrastruktur m.m."

Ruotsin tielaitoksen ohjeita

- /16/ Direktiv för framtagande av regionala väghållningsplaner (1992-03-23)
- /17/ Kompletterande direktiv för framtagande av regionala väghållningsplaner och för planeringen av länstrafikanläggningar under perioden 1994 - 2003 (1992-10-08)

Haastatteluja Ruotsissa

- /18/ Arne Johansson. Vägverket
- /19/ Rolf Jonsson. Vägverket
- /20/ Ulf Lundin. Kommunikationsdepartementet
- /21/ Janeric Reiyer. Vägverket

Suomalaisia lähteitä

- /22/ Betänkande av den andra parlamentariska trafikkommittén, Trafik 2000, Komiteebetänkande 1991:3. Valtion painatuskeskus, Helsingfors 1991.
- /23/ Hallituksen selonteko eduskunnalle liikennepolitiikasta. VAPK Kampin VALTIMO, Helsinki 1988.
- /24/ Parantainen, J. Tienpidon tavoitteet (luonnos 9.6.1994). Tielaitos, tienpidon suunnittelu, Helsinki 1994.
- /25/ S11 - Tienpidon yhteiskunnalliset vaikutukset (luonnos 16.8.94). Tielaitos, tienpidon suunnittelu, Helsinki 1994.
- /26/ Tie 2000. Tie- ja vesirakennushallitus, Helsinki 1987.
- /27/ Tie 2010 - tienpidon suuntaviivat. Tiehallitus, tiensuunnittelu, Helsinki 1991.
- /28/ Tielaitos 1994. Esite. Kirjapaino Öhrling, Tampere 1994.
- /29/ Tienpidon 10-vuotissuunnitelma (luonnos 10.3.1994). Tielaitos, tienpidon suunnittelu, Helsinki 1994.
- /30/ Tienpidon suunnitelma 1995-2004 (luonnos 1.6.1994). Tielaitos, tienpidon suunnittelu, Helsinki 1994.
- /31/ Tienpidon suunnitelma 1995-2004 (luonnos 21.6.1994). Tielaitos, tienpidon suunnittelu, Helsinki 1994.
- /32/ Tienpito uudelle vuosituhannele. Tielaitos, Helsinki 1994.

- /33/ Tie uudelle vuosituhannelle - Tienpidon visio 2005. Tielaitos, Helsinki 1994.
- /34/ Tutkimus- ja kehittämisstrategia ja -ohjelma 1994. Tielaitos, keskushallinto, Helsinki 1994.
- /35/ Utveckling av Finlands huvudvägnät. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, Helsingfors 1989.
- /36/ Valtatieverkon kehittämissuunnitelma. Tiehallitus 1990, Helsinki 1990.
- /37/ Valtatieverkon kehittämissuunnitelma - verkon laajuus ja laatutavoitteet. Tielaitos, Helsinki 1992.
- /38/ Väg 2010 - Riktlinjer för väghållningen. Vägstyrelsen, Helsingfors 1991.

Haastatteluja Suomessa

- /39/ Tiina Korte, tielaitos
- /40/ Erkki Koskinen, tielaitos
- /41/ Markku Linnasalmi, tielaitos
- /42/ Juha Parantainen, tielaitos
- /43/ Olli Penttinen, tielaitos (kirje)
- /44/ Raimo Tapio, tielaitos

Muut lähteet

- /45/ Esko Ahon hallituksen hallitusohjelma. Helsinki 1991.
- /46/ Teräsvirta, M., Liikennepolitiikan palikat. Muistio. 25.10.1993
- /47/ Liikenneministeriön päätös 34/40/92/2.12.1992: Yleisten teiden toiminnallisen luokituksen tarkistaminen sekä valtatieverkon kehittämissuunnitelma; laajuus ja laatutavoitteet. Helsinki 1992
- /48/ Liikenneministeriön päätös 462/40/93/21.6.1993: Kantatieverkon kehittämissuunnitelma; verkon laajuus ja laatutavoitteet. Helsinki 1993
- /49/ Liikenneministeriön päätös 2551/40/93/2.12.1993: Valta- ja kantateiden numerot ja nimet. Helsinki 1993
- /50/ Tielaitoksen päätös 13.6.1994: Seututieverkon laajuus ja laatu sekä seututeiden nimet ja numerot. Helsinki 1994

TIELAITOKSEN SELVITYKSIÄ

- 7/1995 Meluhaittojen korvauskäytännöstä tietoinituksissa. TIEL 3200285
- 8/1995 Tiekuljetusten telematiikka. TIEL 3200286
- 9/1995 Infrapuna- ja tutkailmaisimet. TIEL 3200287
- 10/1995 Tieliikenteen energian kulutuksen ja kaupunkirakenteen välisiä yhteyksiä. TIEL 3200288
- 11/1995 Tien sovittaminen maisemaan. TIEL 3200289
- 12/1995 Tieliikenteen telematiikka, sen vaikutukset ja vaikutusten arviointi. TIEL 3200290
- 13/1995 Uuden liikenneväylän synnyttämä liikenne. TIEL 3200291
- 14/1995 Ympäristövaikutusten arviointi päätöksenteon apuvälineenä tiensuunnittelussa. TIEL 3200292
- 15/1995 Betonipäällysten seuranta, vt 4 Kempele-Kiviniemi; Seurantaraapotti nro 2. TIEL 3200293
- 16/1995 Development of Good Governance in Road Sector in Finland. TIEL 3200294E
- 17/1995 Uudelleenpäällystämisen vaikutus kitkaan, nopeuksiin ja turvallisuuteen päteillä. TIEL 3200295
- 18/1995 Teiden ja katuken liikenneturvallisuuteen perustuvat liikennekelpoisuusvaatimukset. TIEL 3200296
- 19/1995 Teiden rakenteelliset normit ja ohjeet. TIEL 3200297
- 20/1995 Sään ja hydrologisten tekijöiden vaikutus kevätkelirikoon. TIEL 3200298
- 21/1995 Käytännön kokemuksia tiensuunnittelun laatujärjestelmän soveltamisesta. TIEL 3200299
- 22/1995 Talvirengastutkimuksen täydennysosa; Nastarenkaiden ja kitkarenkaiden kulumisvertailu maantie- ja kaupunkiajossa sekä renkaiden kitkaominaisuuksien vertailu. TIEL 3200300
- 23/1995 Sään ja kelin vaikutukset eri ajoneuvoryhmien nopeuksiin. TIEL 3200301
- 24/1995 Hirvieläinonnettomuuksien vähentämismahdollisuudet. TIEL 3200302
- 25/1995 Näkökulmia vuorovaikutuksen kehittämiseen. TIEL 3200303
- 26/1995 Kaakkois-Suomen rajanylityspaikkojen tavaraliikenneselvitys. TIEL 3200304
- 27/1995 Nopeudennäyttö- ja turvavälitaulujen vaikutukset liikenteeseen. TIEL 3200305
- 28/1995 Kaakkois-Suomen raja-asemien henkilöliikennetutkimus.. TIEL 3200306
- 29/1995 Tiesuolan pohjavesivaikutusten mallintamistutkimukset Miekkamäen alueella. TIEL 3200307
- 30/1995 TPPT:n laatusuunnitelma. TIEL 3200308
- 31/1995 Yleisen tieverkon laajuus; Vähämerkityksiset tiet. Keskushallinto